

## 한국의 시민입법 : 걸어온 길, 걸어갈 길



홍일표  
〈더미래연구소 사무처장/  
사회학 박사〉

시민은 입법의 주체인가, 대상인가? 시민은 입법주체로서 당위적 지위를 부여받곤 한다. 그러나 현실의 시민들 가운데 스스로를 입법주체로 여기거나, 그러한 지위를 직접 경험한 이는 막상 별로 없다. 시민은 입법주체이기보다 오히려 입법대상에 불과하다고 느끼는 경우가 많다. 수많은 법들이 새로 만들어지거나 바뀌고, 폐지되지만, 그것이 어떤 이유와 과정을 통해 이뤄지는지에 대한 설명과 정보도 충분하지 않다. 그렇다고 해서 시민들이 입법의 수동적 대상이었던 것만은 아니다. 1987년 이후 약 30 여 년 동안 한국의 시민들은 다양한 방식으로 입법의 능동적 주체임을 증명하고 실현하기 위한 노력을 벌여 왔다. 이를 ‘시민입법’이라 부를 수 있고, 일종의 사회운동이라 할 수 있다.

한국의 시민입법운동은 몇 단계를 거치며 변화해 왔다. 1987년 민주화 이후부터 김영삼 정부 전반기인 1994년까지는 시민입법의 ‘등장’ 시기였다. 민주화에 대한 시민적 열망은 뜨거웠지만, 구체적 입법의 형태로 제안하고 주도할 역량은 국회나 시민사회 모두 충분치 않았다. 그러다보니 노태우와 김영삼 대통령, 그리고 행정부가 주도하는 ‘위로부터의 개혁입법’이 더 많았다. 의원발의보다는 정부제출 법안이 많았고, 입법청원은 시민단체보다 개인이나 개인들의 연명으로 이뤄졌다. 입법부나 행정부 등 제도정치를 압박할 수 있는 운동정치의 수단도 충분하지 않았다. 국회의원의 소개를 얻어 청원을 제출하더라도, 그와 관련된 의원발의나 정부제출 법안이 따라 나오지 않아 입법적 성과를 내지 못하고 ‘임기만료 폐기’ 되는 경우가 대부분이라 해도 과언이 아니었다.

김영삼 정부 후반기부터 김대중 정부 기간은 ‘아래로부터의 개혁입법’

시대였다. 시민입법운동의 ‘성장’이 이뤄졌다. 부패방지법 제정을 비롯한 실질적 입법적 성과 또한 적지 않았다. 참여연대는 1994년부터 2004년까지 자신들이 제출했던 107건의 청원 가운데 64건이 입법에 직간접적으로 영향을 미친 것으로 평가했다. 이 시기에는 참여연대나 경실련, 환경운동연합과 같은 시민단체가 중심이 되어 시민입법운동을 이끌었다. 이들은 국회의원의 소개를 얻어 입법청원을 내는 것을 ‘끝’이 아니라 ‘시작’으로 삼았고, 집회와 시위, 기자회견, 보도자료 배포 등 다양한 수단과 방법을 동원해 국회의원과 정당을 압박했다. 지금은 이미 일반화된 국회의원 의정활동에 대한 모니터링과 발표, 의원평가 등의 방식도 이 때 개발되었다. 2000년 16대 총선에서의 낙선운동은 이와 같은 ‘권력감시’와 ‘시민입법’이 결합된 대표적 사례였다. 시민단체의 입법적 요구에 대해 국회와 정부 모두 적극적, 호의적으로 대응했던 시기였다.

참여정부와 이명박 정부 10년 동안 시민입법운동은 ‘정체’와 ‘전환’을 맞이했다. 우선 그간 시민입법의 주된 형태였던 입법청원이 급감하고 의원발의가 급증했다. 16대 국회에서 1,651건에 불과했던 의원발의 건수는 17대 국회 5,728건, 18대 국회 11,191건, 19대 국회 15,444건으로 폭증한다. 입법청원 건수는 765건(16대), 432건(17대), 272건(18대), 227건(19대)으로 계속 줄어든다. 이는 국회와 시민사회, 국회의원과 시민단체, 그리고 시민의 관계가 달라졌음을 의미한다. 열린우리당, 민주노동당이 국회 다수를 점했던 참여정부 시기부터 입법과정에서 국회의원의 역할이 더욱 커지기 시작했다. 시민입법의 의제와 성과가 ‘흡수’당한 셈이다. 한나라당(지금의 새누리당)이 의회 다수당이 된 이명박 정부에서도 의원발의는 계속 늘었다. 그러나 소수야당의 정치적 한계와 시민단체에 대한 정부의 억압적 대응이 계속되면서 시민입법은 크게 위축되었다. 입법과정으로부터 ‘배제’된 셈이다. 이런 와중에 시민과 국회의원을 직접 연결시키려는 시도가 있었다. 민간 싱크탱크인 희망제작소는 2007년 15명, 2008년 38명의 국회의원을 모아 ‘호민관 클럽’을 만들었고, 다양한 시민제안(시민창안)이 입법되도록 도왔다. 희망제작소는 시민들의 의견을 국회의원에게 ‘전달’하는 수준의 중개역할을 맡았다. 하지만 시민단체와 같은 중간매개 없이 시민이 직접 국회의원과 접촉하고, 함께 하기란 여전히 어려웠다.

2013년 박근혜 정부가 출범했다. ‘여대야소’의 19대 국회가, 그리고 ‘여소야대’의 20대 국회가 구성되었다. 시민사회에 대한 정부의 억압적 성격은 여전했고, 여야간 갈등은 심했지만, 국회선진화법때문에 ‘날치기’ 통과는 어려워졌다. 이 시기 시민입법운동도 ‘진화’를 선보이기 시작했다. 우선 개별 의원실 차원을 넘어 시민단체와 의원실, 정당 사이의 조직적 협력이 강화되었다. 19대 국회에서부터 시민단체 출신 국회의원 숫자가 늘었고, 이들은 ‘시민정치포럼’을 결성했다. 시민단체들의 다양한 입법적 요구를 집단적이고, 조직적으로 반영하기 위한 여러 형태의 협력이 시도되었다. 또한 시민들에게 국회를 개방하고, 입법과정을 좀 더 경험해 볼 수 있도록 하는 ‘열려라 국회, 통하라 정치’ 프로그램도 진행했다. 20대 국회에서 시민정치포럼은 다시 결성되었고, ‘국회특과’ 같은 새로운 실험과 도전을 계속 하고 있다. 더불어민주당 을지로위원회는 시민입법 측면에서도 중요하

다. ‘을’로서의 당사자들(개인과 단체)과 시민단체, 의원실, 정당이 지속적 협력을 통해 입법적 성과를 내고 있기 때문이다.

시민입법운동의 진화는 거기서 멈추지 않았다. 인터넷과 모바일에서의 기술혁신의 도움으로 전혀 다른 모델이 시험되고 있다. GMO완전표시제법 통과를 목표로 삼는 온라인 프로젝트 정당 ‘나는 알아야겠다’가 2016년 창당했다. 인터넷에 존재하는 가상정당이지만, 입법을 지지하는 사람들의 실제 모임도 활발하다. 이는 빠흐티와 같은 플랫폼 개발자들이 참여하면서 가능했다. 더욱 광범위한 입법의제에 대해 국회의원과 시민이 만나고, 힘을 합쳐 입법과정에 참여하는 ‘국회톡톡’이라는 시민입법 플랫폼도 개발되었다. 인터넷과 모바일을 통해 ‘국회톡톡’에 접속한 시민들은 쉽게 입법에 관한 정보를 얻고 의견을 제시할 수 있다. 1,000명 이상의 지지를 얻으면 해당 상임위 국회의원들에게 입법에 함께 할 것을 제안한다. 국회의원이 이에 응답하면 국회의원과 시민이 ‘입법드림팀’을 만들어 입법과정 전체를 같이 이끌어 가는 구조이다. 와글이나 더미래연구소, 빠흐티 등이 ‘국회톡톡’ 개발을 주도했지만, 이들은 중간매개조직이 아니다. 시민들은 온라인 플랫폼의 기술적 진화를 이용해 입법과정 내내 정보를 의원실로부터 제공받고, 입법과정에 대한 참여를 쉽게 조직할 수 있다. 기술혁신이 가능케 한 진화이다.

이미 핀란드와 독일 등 많은 나라들에서 시민입법권은 제도적으로 보장되기 시작했다. 한국에서도 청원법 개정 등을 통해 시민입법이 보다 쉽게 이뤄질 수 있도록 하는 제도적 개선이 시급히 이뤄져야 한다. 하지만 그것을 마냥 기다리기보다 기술혁신과 열정, 아이디어를 조합하여 시민 스스로 입법주체로 거듭나는 ‘새로운 여정’이 시작된 셈이다. 과연 언제, 어떤 식으로 입법적 성과를 거둘 지는 아무도 모른다. 기대와 달리 별다른 성과를 내지 못할 수도 있다. 당연히 실망과 불만도 커질 수 있다. 하지만 지난 30 여 년 간 시민입법이 ‘걸어온 길’을 되돌아볼 때 앞으로 ‘걸어갈 길’의 첫걸음을 두려워할 이유는 없어 보인다. 어디로 가야 할지, 어떻게 가면 좋을지 전혀 모른 채 시작하는 여정은 아니기 때문이다. 하지만 여전히 중요한 것은 기술혁신과 제도변화만큼, 아니 그것보다 더욱 중요한 것은 ‘함께 간다’는 사실이다. ‘시민입법’은 결코 혼자서 걸을 수도, 도달할 수도 없는 여정이기 때문이다. ◀

## 지속가능한 녹색일자리와 생태복지



임채원  
〈서울대 국가리더십연구센터/  
선임연구원〉

제4차 산업혁명이 시대의 화두가 되었다. 앞으로 5년간 720만개의 일자리가 사라지고 새로운 일자리 200만개가 생겨, 전체적으로 500만개의 일자리가 사라진다고 한다. 과학기술의 변화가 단순한 양적 변화가 아니라 질적 변화를 불러오고 있어 고용구조가 근본적으로 변화하고 있다. 그러나 과학기술의 변화에 따른 고용구조의 변화보다 더 큰 시대적 물결은 포스트 생산주의(post productivism)와 생태복지에서 일어나고 있다.

지금 20대가 활발하게 활동할 2030년대에는 전혀 다른 세상이 펼쳐질 것으로 전망된다. “게이미 바뀌었다”고 지금 중고등학생들이 취업을 할때는 아우성을 칠 지 모른다. 예컨대 어린 친구가 축구에 관심이 있어서 열정적으로 축구 기술을 연마하지만, 정작 경기장에 정식으로 등장할 때는 축구장이 아니라 야구장에 서 있을 수 있다. 낯선 환경에서 야구의 룰도 모르고 야구의 기술은 전혀 준비된 것이 없다. 그는 자신의 인생과 스스로의 자존감이 크게 상처받을 것이다.

전후 복지국가를 설계했던 남성 가장 모델(male breadwinner model)은 산업시대의 역사 속으로 사라지고 있다. 20대에 대기업 직장에 취업해서 60대 정년퇴직할 때까지 전업주부인 아내와 2 자녀 정도를 안정적으로 부양하던 사회구조는 더 이상 존재하지 않는다. 그리고 산업시대의 화석에너지를 사용하거나 가솔린 차량이 주요한 교통수단이 되었던 시대가 저물어 가고 있다.

산업구조의 변화는 일자리 구성에도 급격한 변화를 불러 오고 있다. 전통적 대규모 공장과 사무직 일자리들이 사라지는 대신, 녹색 일자리(green jobs)들이 대안적인 모델로 자리잡아 가고 있다. 예컨대, 대규모 생산직 일자리를 제공했던 가솔린 자동차 공장은 로봇이 생산하는 전기차 공장으로 변화하고 있

다. 2015년에 타결된 파리 기후 협약에 의해 에너지 체계가 지구적인 차원에서 변화할 것이다. 최근 독일은 2030년까지 도로에서 가솔린 차량의 진입을 전면 금지하겠다고 선언하였다. 가솔린과 경유차 시대가 종언을 구하고 전기차 시대로 진입하고 있다.

기후변화 등에 의한 새로운 환경변화는 전통산업에는 위기이지만 동시에 청년들에게는 새로운 일자리의 기회이다. 21세기 재생에너지 정책네트워크(Renewable Energy Policy Network for 21st Century, REN21)는 정부, 비정부 기구(NGO), 연구와 학술기관, 국제 조직과 산업이 함께 화석에너지가 아니라 재생에너지 체계에서 산업구조와 녹색 일자리가 어떻게 변화하고 있는지를 조사하고 미래 일자리를 전망하고 있다. 바이오에너지, 지열, 수력발전, 태양열, 풍력 등의 재생에너지가 주요한 에너지 원천으로 자리잡고 이와 관련된 일자리들이 미래의 일자리로 자리잡을 것으로 전망되고 있다. UNEP, ILO 등은 녹색 일자리(green jobs)를 지속가능한 저탄소 세계에서 '괜찮은 일자리'(decent work in a sustainable, low-carbon world)의 대안적 모델로 모색하고 있다.

취업과 활동을 중심으로 한 사회보장을 설계했던 복지국가도 미세먼지나 황사 등 자연환경에 영향을 받는 건강(health)와 이에 따른 삶의 질, 그리고 개인을 행복을 중요하게 생각하는 환경적 정의(environmental justice)로 관심이 이동하고 있다. 실업의 구제와 적극적 노동시장 정책 중심의 사회보장제도들도 그 동안 소홀히 해 왔던 생태와 관련된 복지에 더 많은 관심을 기울이고 있다. 복지국가 시대에는 고용의 보호를 위한 사회정의가 시민적 관심이었다면 지속가능성의 시대에는 생태복지(eco welfare)가 더 집중적인 조명을 받고 있다.

제4차 산업혁명의 과학기술혁신으로 중산층 일자리들은 급격하게 사라지고 있는 반면, 대안적 일자리가 기후변화와 지속가능성에 따른 산업구조의 재편과정에서 다양하게 생성되고 있다. 이것은 청년 일자리에 위기인 동시에 기회이다. 기후 변화에 따른 글로벌 규제를 잘 활용하면 녹색일자리 분야에서 글로벌 시장을 선도할 수 있다. 예컨대, 수송 수단에서도 가솔린과 경유 차량은 급격하게 몰락하는 대신 탄소배출이 없는 전기차가 주도하는 시대로 진입하고 있다. 그리고 거주 지역도 대도시의 밀집된 고층아파트가 아니라, 충남도의 삼농정책이 추진하고 있는 지역공동체가 대안적 모델이 될 수 있다. 이는 농촌, 농업, 농민의 전통적 개념을 벗어나서 21세기의 공동체와 주거의 새로운 생활양식으로 잡을 수 있다.

지금 청년들이 불투명한 미래에 불안해하고 있다. 이 청년들은 해방 이후 가장 잘 교육받고 능력이 탁월한 세대라고 평가받고 있다. 이들이 시선을 20세기에서 21세기의 대안적인 재생에너지의 산업구조와 녹색일자리로 돌린다면 새로운 가능성을 충분히 발견할 것이다. 지속가능한 저탄소 사회의 녹색일자리는 우리 청년들에게 새로운 블루오션의 기회이다. ◀

## “옛따 복이나 실컷 먹어라”

국내 신앙인구 55% 넘는데 비리 범죄 안 줄어  
국정농단 ‘최순실게이트’ 신앙인 앞장서 풀어야



권오덕  
〈前대전일보 주필〉

내가 천주교에 입문한지도 어언 13년이다. 그 전까지 이렇다 할 종교를 갖지 않고 있다가 회갑이 되어서야 비로소 성당을 찾았다. 나보다 10년 먼저 가톨릭에 발을 디딘 아내의 반 강제적(?)인 압력에 굴해 다니기 시작했지만 별 후회는 없다. 지금으로선 이만한 종교를 갖게 된 것도 다행이란 생각이다. 나는 믿음이 별로 강한 편이 아니지만 요즘도 주일이면 빠짐없이 성당에 나가고 있다.

교회 안에 여러 공동체 모임이 있지만 나는 다른 데도 가입 않고 있다. 다만 성가대에 나가는 걸 위안으로 삼고 있다. 1주일에 한번 연습하고 주일미사 때 까만 단복을 입고 성가를 부르는 게 이젠 어느 정도 익숙해졌다. 어릴 때부터 노래를 좋아해 잘 따라하는 편이다. 입단한지 벌써 5년이나 됐으니 당연할 것이다. 성가대 참여로 그나마 교회에 약간 봉사한다고 생각하는 것은 교만일까?

식사 전 기도를 끼니마다 하고, 아침엔 레지오 마리에 기도문과 매일미사 책을 빠짐없이 낭독하지만 아직도 나에겐 가톨릭에 대한 비판의식이 남아 있어 문제(?)다. 그런 점에서 볼 때 나는 독실한 신자가 아님이 분명하다. 지금까지 수백 번 미사를 했고, 성탄절이나 부활절 미사를 여러 번 해 봤건만 솔직히 말해 아직도 미숙하다. 순서를 잘 모르고 십자가의 길도 제대로 따라하지 못하니 그렇다.

이밖에 고해성사도 익숙지 않아 매번 걱정스럽다는 게 솔직한 심정이다. 죄지는 게 별로 없어서가 아닌, 자주 하지 않은 때문이라고 자위하고 있다. 매일 짓는 죄는 물론이려니와 마음속의 고민까지 죄다 털어 놓아야 하는데, 그게 쉽



지 않다. 나의 고해성사 애길 해볼까한다. 몇 해 전 주임신부 앞에서 엄청난(?) 고해성사를 했다. 지금 생각해보면 상당히 용기 있는 고해성사가 아닐까 생각해 본다.

내용은 이렇다. “신부님, 저는 이제 가톨릭을 끊을까 합니다. 더 이상 가톨릭을 믿고 싶지 않습니다.” 느닷없는 이 말에 신부님은 깜짝 놀라며 그 이유를 묻는 것이었다. 나는 “요즘 정의구현사제단 소속 신부님들이 거리에 나서 정치 구호를 외치는 게 너무 싫습니다. 왜 선교활동에 전념해야 할 신부님들이 그런 행동을 합니까? 저는 그게 너무 싫습니다. 그래서 저는 성당에 안 나가려 했습니다.”

칸막이 넘어 신부님의 표정이 일그러지고 있음을 직감적으로 느낄 수 있었다. 나는 계속해서 “지금이 유신시대나 독재 권력이 횡행하는 시대도 아닌데 신부님들이 왜 거리에 나서는지 모르겠습니다.”라고 말했다. “이런 결심을 하고 며칠 지난 후 내가 하느님을 믿는 목적이 뭐냐, 내 생각이 너무 좁구나. 이런 정치신부들 때문에 믿음을 포기한다는 건 어리석은 생각”이라며 마음을 고쳐먹었습니다.

신부님은 안도의 한숨을 쉬며 “생각을 잘 하셨다. 정치적인 신부 몇 명 때문에 믿음을 포기해서야 되느냐.”며 ‘주모송’(주님의 기도송·성모송·영광송) 10번을 암송하는 보속을 주셨다. 또 이런 고해성사도 있었다. “저는 운전경력 30년이 넘었고 그동안 비교적 사고 없이 교통법규를 지키며 안전운행 해왔습니다. 그런데 아직도 난폭운전과 얹체운전이 줄지 않고 있어 그때마다 화를 참지 못합니다.”

“저는 마구 욕을 퍼부어 댁니다. ‘저런 ×××봤나’라고 쌍욕을 하기 일쑤입니다.” 그럴 때마다 옆에 앉아 있는 아내가 핀잔합니다. “지성인이 왜 그렇게 참을성이 없냐.”고. 내 고해성사에 신부님은 이런 말씀을 했습니다. 욕이 나올 때마다 “옛따, 복이나 실컷 먹어라”라고 하라는 것이었다. 나는 이후 이 방법을 쓰니 분이 좀 풀리는 것 같았다. 그러나 최근 들어 옛 버릇이 살아나고 있으니 큰일이다.

오랜 동안 길들여온 나쁜 버릇이 쉽게 고쳐지지 않음을 느끼게 한다. 그 때마다 집 사람에게 핀잔을 듣는 요즘이다. 나는 어떻게 해서든 이 버릇을 고치려고 한다. ‘선데이 크리스천이 먼데이 크리스천으로 이어지지 않는다.’는 자조 섞인 얘기가 나오는 이유를 알만하다. 주일미사나 예배에 빠지지 않고 봉사도 열심히 하지만 일상으로 돌아가면 신앙 없는 사람과 다를 바 없이 살아간다는 비유이다.

신앙과 일상이 다름을 꼬집는 얘기다. 이는 어느 종교 할 것 없이 똑 같이 적용된다. 우리나라 종교 인구는 2250만

명이다. 전 인구의 55.1%에 달한다. 그 중 개신교가 1129만 명으로 가장 많고 불교가 1108만 명, 천주교가 506만 명, 기타가 25만 명이다. 전 세계적으로는 이슬람교가 16억4천만 명으로 가장 많다. 우리는 물론 전 세계적으로 종교를 믿는 사람이 과반을 훨씬 넘고 있는 것이다.

우리의 국회, 공무원사회, 경제계, 법조계 등 사회 곳곳에 종교별 모임이 있음은 널리 알려져 있는 사실이다. 대표적으로 현 20대 국회 역시 여러 종교 모임이 있다. 국회의원 300명 중 개신교, 천주교, 불교 신자만 80% 240명에 이른다니 놀랍다. 그런데도 국회는 싸움판과 각종 비리사건으로 얼룩지고 있다. 여러 종교의 신앙인이 많은 우리 사회에 범죄가 줄지 않고 있음은 이해 못할 일이다.

종교를 방패삼아 돈을 모으고, 권력과 명예를 얻고, 비리를 서슴없이 저지르는 사례를 우리는 주위에서 수 없이 보고 있다. 사회 곳곳에 신앙인 조직이 숲한 나라라면 정직하고 투명한 사회가 돼야하는데 그렇지 못한 게 현실이다. 지금 나라 안팎으로 어려운 때다. '최순실 게이트'로 박근혜정권은 그야말로 멘붕상태다. 이런 때일수록 신앙인들이 앞장서 바른 사회, 바른 국가 정립에 앞장섰으면 한다. <

